

---

**Państwo i Społeczeństwo**

---

2015 (XV) nr 1

**Adam Pałka****BEZPRAWNOŚĆ A NIEZGODNOŚĆ Z PRAWEM  
NA TLE „KODEKSOWEJ” ODPOWIEDZIALNOŚCI  
ODSZKODOWAWCZEJ WŁADZY PUBLICZNEJ****Unlawfulness and illegality in the context of Civil Code`s  
model of state liability**

Present model of state liability contained in art. 417 and art. 417<sup>1</sup> of the Civil Code maps and concrete content of art. 77 § 1 of the Constitution. Abovementioned provisions combines the state liability to the occurrence of illegality, rather than unlawfulness that is rooted in the general principles of tort liability. Mentioned periods are not identical, and the fact that legislature use the term contained in constitutional norm suggest meaning of the term set out in the judgment of the Tribunal of 4 December 2001, ref. No. SK 18/00 act, OTK 2001 No. 8, item. 256. (i.e. strict recognition of the term involving only denial of behavior that includes orders and prohibitions under the current rules, agreed with regard to the constitutional recognition of the sources of law). It should be noted, however, that due to the nature of certain official actions, violations range implying state liability should be subjected to additional restriction to allow effective functioning of certain institutions and state authorities.

**Key words:** state liability, illegality, unlawfulness, evaluation of illegality, objectified state liability, state liability for damages caused by illegal court ruling

## Wprowadzenie

Odpowiedzialność uregulowana w art. 417 oraz 417<sup>1</sup> k.c.<sup>1</sup> powstaje jedynie w sytuacji, w której działanie władzy publicznej jest niezgodne z prawem. Jest to najistotniejsza przesłanka zobiektywizowanej odpowiedzialności odszkodowawczej związanej ze sprawowaniem władzy publicznej. Należy mieć na uwadze, że w treści art. 417<sup>1</sup> § 1 k.c. regulującego odpowiedzialność władzy publicznej w sytuacji, w której szkoda została wyrządzona przez wydanie aktu normatywnego, ustawodawca jednoznacznie wskazał, iż naprawienia szkody można żądać po stwierdzeniu we właściwym postępowaniu niezgodności tego aktu z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą. Natomiast w treści art. 417<sup>1</sup> § 4 k.c. ustawodawca związał powstanie odpowiedzialności za niewydanie aktu normatywnego z obowiązkiem wydania go wynikającym z przepisu prawa. W pozostałych przypadkach ustawodawca wskazał, iż odpowiedzialność odszkodowawczą władzy publicznej należy wiązać z niezgodnością z prawem danych zachowań (art. 417 k.c.) lub uzyskaniem orzeczenia prejudycjalnego stwierdzającego, że wydanie lub niewydanie orzeczenia lub decyzji, bądź niewydanie aktu normatywnego nastąpiło z naruszeniem prawa (art. 417<sup>1</sup> § 2 i § 3 k.c. oraz art. 417<sup>1</sup> § 4 k.c. z tym zastrzeżeniem, iż we wskazanym przypadku niezgodność stwierdza sąd rozpoznający sprawę).

Przytoczone rozwiązania zrodziło pytanie o znaczenie terminu „niezgodne z prawem” i jego stosunek do pojęcia „bezprawności” zakorzenionego w zasadach ogólnych odpowiedzialności *ex delicto*.

Bezprawność – stanowiąca jedną z przesłanek odpowiedzialności deliktowej za czyn własny z art. 415 k.c.<sup>2</sup> – obejmuje swym zakresem znaczeniowym niezgodność danego zachowania nie tylko z normami prawa powszechnie obowiązującego, lecz również z zasadami współżycia społecznego, a także zachowanie stanowiące naruszenie zasad ujętych w normach *soft law* (np. kodeksach etyki urzędniczej czy standardach dobrej administracji postulowanych w dokumentach wspólnotowych)<sup>3</sup>. Powstaje w związku z tym pytanie, czy ustawodawca celowo używa przy redakcji art. 417 oraz 417<sup>1</sup> k.c. terminu „niezgodne z prawem”, który sugeruje wyłączenie spod jego zakresu sytuacji, w których szkoda powstała w związku z zaistnieniem w rzeczywistości prawnej działań organu władzy publicznej niezgodnych z zasadami współżycia społecznego, lecz zgodnych z prawem?

<sup>1</sup> Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r., Kodeks cywilny, Dz.U. 1964, Nr 16, poz. 93, ze zm.

<sup>2</sup> Z. Radwański, A. Olejniczak, *Zobowiązania. Część ogólna*, Warszawa, 2001, s. 194–198.

<sup>3</sup> Zob. E. Bagińska, *Odpowiedzialność odszkodowawcza za wykonywanie władzy publicznej*, Warszawa 2006, s. 320–322, 326. Zob. też wyrok TK z dnia 4 grudnia 2001 r., sygn. akt SK 18/00, OTK 2001 Nr 8, poz. 256.

## **Niezgodność z prawem w ujęciu art. 77 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i jej związek z art. 417 oraz 417<sup>1</sup> k.c.**

W pierwszej kolejności należy wskazać, że brzmienie regulacji ustawowych dotyczących odpowiedzialności władzy publicznej wynika z treści art. 77 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej<sup>4</sup>. W myśl tego przepisu „Każdy ma prawo do wynagrodzenia szkody, jaka została mu wyrządzona przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej”. W związku z zaistnieniem w rzeczywistości prawnej normy na szczeblu konstytucyjnym o tak znacznej doniosłości połączonej z wyraźną niezgodnością z obowiązującym na dzień wejścia w życie Konstytucji stanem prawnym, powstała konieczność modyfikacji istniejących wówczas uregulowań. W okresie pomiędzy dniem wejścia w życie Konstytucji, a wprowadzeniem nowelizacji Kodeksu cywilnego z dnia 17 czerwca 2004 r.<sup>5</sup>, przepisy prawne dotyczące odpowiedzialności władzy publicznej ulegały wielu zmianom, głównie za sprawą licznych wyroków Trybunału Konstytucyjnego<sup>6</sup>. Nowelizacja Kodeksu cywilnego z dnia 17 czerwca 2004 r. wprowadziła daleko idące zmiany w przepisach regulujących odpowiedzialność władzy publicznej. Wprowadzenie wskazanych uregulowań do Kodeksu cywilnego miało na celu dostosowanie przepisów ustawowych do normy zawartej w art. 77 Konstytucji RP oraz do rekomendacji nr (84) 15 Komitetu Ministrów Rady Europy z 18 września 1984 r.<sup>7</sup>

W wyroku z dnia 4 grudnia 2001 r.<sup>8</sup> TK stwierdził, że niezgodność z prawem w ujęciu art. 77 ust. 1 Konstytucji RP należy rozumieć jako zaprzeczenie zachowania uwzględniającego nakazy i zakazy wynikające z obowiązujących norm prawnych, ustalonych z uwzględnieniem konstytucyjnego ujęcia źródeł prawa (art. 87–94 Konstytucji). Trybunał wskazał równocześnie, iż nic nie stoi na przeszkodzie temu, aby ustawowe przepisy rozszerzały ochronę jednostki ponad standard zarysowany Konstytucją. Z kolei M. Safjan wyraził pogląd, który doskonale tłumaczy wzajemny stosunek normy konstytucyjnej i przepisów ustawowych:

art. 77 Konstytucji jest przepisem zawierającym samodzielłą treść normatywną, a nie tylko czystą deklarację o charakterze programowym. Samodzielność normatywna tego przepisu nie polega jednak na tym, [...] że przepis ten jest jedyną czy wyłączną podstawą odpowiedzialności władzy publicznej ani też, że w jego ramach zostały określone wszystkie przesłanki odpowiedzialności. Nie może więc być stosowany bez uwzględnienia regulacji

<sup>4</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.

<sup>5</sup> Ustawa z dnia 17 czerwca 2004 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. Nr 162, poz. 1692.

<sup>6</sup> Zob. między innymi wyrok TK z 4 grudnia 2001 r., sygn. akt SK 18/00, OTK 2001 Nr 8, poz. 256 oraz wyrok TK z dnia 23 września 2003 r. sygn. akt K 20/02, OTK 2003 Nr 7A, poz. 76.

<sup>7</sup> Por. Z. Banaszczyk, [w:] *System prawa prywatnego. Prawo zobowiązań – część ogólna*, red. A. Olejniczak, Warszawa 2009, s. 26.

<sup>8</sup> Wyrok TK z dnia 4 grudnia 2001 r., sygn. akt SK 18/00, OTK 2001 Nr 8, poz. 256.

szczegółowych zawartych w przepisach materialno-prawnych i proceduralnych prawa cywilnego. Samodzielność art. 77 ust. 1 Konstytucji polega natomiast na tym, że zawiera on podstawowe rozstrzygnięcia dla kształtu odpowiedzialności, które dostrzegam w przesłance niezgodności z prawem działania organu władzy publicznej<sup>9</sup>.

Choć wskazany pogląd został wyrażony w trakcie sporu dotyczącego problematyki bezpośredniego stosowania art. 77 ust. 1 Konstytucji RP oraz w czasie gdy norma konstytucyjna pozostawała w wyraźnej sprzeczności z ówczesnym modelem odpowiedzialności odszkodowawczej władzy publicznej, to i obecnie może on mieć dużą wartość dla prawidłowego odczytania przesłanek odpowiedzialności zawartych w art. 417 oraz 417<sup>1</sup> k.c. Przepisy zawarte w Kodeksie cywilnym stanowią samodzielną podstawę odpowiedzialności, powinny one jednak być odczytywane przez pryzmat normy konstytucyjnej, która stała się przyczyną ich wprowadzenia. Art. 77 ust. 1 Konstytucji RP wpływa zatem bezpośrednio na treść normy prawnej zawartej w przepisach art. 417 oraz 417<sup>1</sup> k.c. Nasuwa się zatem pytanie, czy uwzględniając rozumowanie TK i wzajemne relacje występujące pomiędzy wskazaną normą konstytucyjną a regulacjami ustawowymi, odpowiedzialność odszkodowawcza władzy publicznej będzie musiała podporządkować się cywilnoprawnej definicji bezprawności. Innymi słowy czy w wyniku zastosowania wykładni systemowej zasadnym będzie przyjęcie, że wołą ustawodawcy było rozszerzenie odpowiedzialności odszkodowawczej władzy publicznej ponad gwarancje wynikające z normy konstytucyjnej<sup>10</sup>.

Odpowiedzi na tak postawione pytanie należy w pierwszej kolejności szukać w samej konstrukcji zobiektywizowanej odpowiedzialności władzy publicznej. Władza publiczna, niezależnie od formy, jaką przybiera, zawsze podejmuje działania poprzez swoistego rodzaju złożony mechanizm (zespół ludzi, rzeczy oraz instytucji prawnych), którego funkcjonowanie, w każdym przypadku opiera się na określonej prawnie konstrukcji. Normy prawne regulują szczegółowo ustrój danych jednostek oraz nadają im zespół kompetencji umożliwiający władczą ingerencję w sferę egzystencji jednostki. Z punktu widzenia zobiektywizowanej odpowiedzialności odszkodowawczej władzy publicznej mamy do czynienia nie z konkretnym działaniem jakiegoś człowieka (funkcjonariusza), lecz z błędnym funkcjonowaniem całego mechanizmu<sup>11</sup>, to jest takim działaniem

<sup>9</sup> M. Safjan, *Jeszcze o odpowiedzialności Skarbu Państwa na podstawie artykułu 77 Konstytucji (w odpowiedzi prof. Adamowi Szpunarowi)*, [w:] *Odpowiedzialność odszkodowawcza władzy publicznej za wyrządzoną szkodę w świetle art. 77 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, red. M. Wyrzykowski, Warszawa 2000, s. 57, pierwodruk, „Państwo i Prawo” 1999, nr 9, s. 79–83.

<sup>10</sup> Czy niezgodnym z prawem działaniem byłoby przykładowo działanie administracji publicznej sprzeczne z normami *soft law*; wydanie orzeczenia sądu wbrew utartej linii orzeczniczej, którą to linią sąd powszechny nie jest przecież związany; czy działanie organu, które można by oceniać jako sprzeczne z zasadami współżycia społecznego? Por. K. Matuszyk, M. Safjan, *Odpowiedzialność odszkodowawcza władzy publicznej*, Warszawa, 2009, Rozdział III. Odpowiedzialność za szkody wyrządzone wykonywaniem władzy publicznej – zasada ogólna. Podrozdział 2. Przesłanki odpowiedzialności.

<sup>11</sup> Zob. wyrok TK z dnia 4 grudnia 2001 r., sygn. akt SK 18/00, OTK 2001 Nr 8, poz. 256. oraz M. Safjan, *Odpowiedzialność odszkodowawcza władzy publicznej*, Warszawa 2004, s. 37.

lub zaniechaniem, które pozostaje niezgodne z ustrojem danej jednostki wykonującej władzę publiczną (to jest konstrukcją danego mechanizmu), działaniem lub zaniechaniem, które wykracza poza kompetencje danej jednostki lub które nie zostało oparte o ustawowe przesłanki, lub było z nimi po prostu sprzeczne. Chodzi więc o zachowanie wykraczające poza kreowane przez prawo gwarancje jednostki dotyczące zarówno samego działania władczego, jak i ustroju jednostki wykonującej te działania. Warto w tym punkcie wskazać na tezę zawartą w uzasadnieniu do wyroku SN z dnia 24 kwietnia 2014 r. sygn. akt III CSK 173/2013, zgodnie z którą:

powtórzona za art. 77 ust. 1 Konstytucji RP przesłanka niezgodności z prawem nie jest warunkowana stwierdzeniem winy, wymaga natomiast wykazania bezprawności, a ta rozumiana jest w orzecznictwie jako zachowanie kolidujące z porządkiem prawnym, polegające na sprzeczności między zakresem kompetencji organu, sposobem jego postępowania i treścią rozstrzygnięcia wynikającymi z wzorca ustawowego, a jego działaniem rzeczywistym<sup>12</sup>.

W takim rozumieniu, niezgodnym z prawem będzie zachowanie kolidujące z normami prawnymi regulującymi działania władcze danej jednostki (w każdym ich aspekcie). Trudno jednak wskazać, że działania chociażby organu administracji mogłyby skutkować odpowiedzialnością odszkodowawczą, gdyby odbyły się zgodnie z zarysowanym przez prawo wzorcem, byłoby natomiast sprzeczne z normami *soft law* lub dobrymi obyczajami. Zastosowanie przeciwnej wykładni prowadziłoby do wniosku, iż organy władcze (działając w ramach prawa publicznego) są w swych działaniach związane zasadami zakorzenionymi w stosunkach cywilnoprawnych, a przy ich niezachowaniu ponosiłyby odpowiedzialność.

W omawianym modelu odpowiedzialności deliktowej zdarzeniem wywołującym szkodę są zachowania organu publicznego związane z wykonywaniem władzy publicznej, są to działania w sferze *imperium* zakorzenione w prawie publicznym. Określenie niezgodności z prawem powinno być zatem związane jedynie z wadami tych działań ocenianymi z punktu widzenia przepisów tworzących podstawę dla ich dokonywania (w szerokim rozumieniu). Działania objęte sferą *imperium* z natury rzeczy ingerują w swobodę jednostki, kreując jej rzeczywistość zarówno prawną, jak i faktyczną i nie mogą być porównywane z działaniami o charakterze cywilnoprawnym. Zatem ocena ich zgodności lub niezgodności z prawem nie może odbywać się przez pryzmat bezprawności w rozumieniu cywilnoprawnym.

Kolejnym argumentem przemawiającym za ścisłym rozumieniem przesłanki niezgodności z prawem są efekty wykładni językowej. Należy wskazać, że termin „niezgodne z prawem” nie jest tożsamy z bezprawnością w ujęciu cywilistycznym. Przyjmując istnienie konsekwencji terminologicznej występującej w ramach Kodeksu cywilnego, należy uznać, że użycie zwrotu „niezgodne

<sup>12</sup> Wyrok SN z dnia 24 kwietnia 2014 r., sygn. akt III CSK 173/2013, [www.sn.pl](http://www.sn.pl).

z prawem” jest jak najbardziej zamierzone i ma na celu odejście od klasycznego znaczenia bezprawności w odpowiedzialności *ex delicto*<sup>13</sup>. Przepisy art. 417 oraz 417<sup>1</sup> k.c. (jak już wskazano) konkretyzujące normę konstytucyjną zawartą w art. 77 ust. 1 Konstytucji RP, w razie braku wyraźnego wskazania na rozszerzenie zakresu odpowiedzialności względem normy konstytucyjnej, powinny być odczytywane w zgodzie z tą normą, a zatem w zgodzie z rozumieniem niezgodności z prawem wskazanym przez TK. Należy uznać, że ustawodawca, chcąc uregulować omawianą odpowiedzialność w sposób odmienny, nie nawiązywałby do konstytucyjnego wyrażenia, lecz już w treści samych przepisów wskazałby jako przesłankę „bezprawność”, co z uwagi na konieczność zachowania spójności terminologicznej wewnątrz Kodeksu cywilnego wymusiłoby stosowanie cywilnoprawnej konstrukcji bezprawności.

Wykładnia wskazująca na ścisłe rozumienie „niezgodności z prawem” jest wykładnią zdecydowanie przeważającą w orzecznictwie, choć sądy wielokrotnie używają zamiennie terminu bezprawność i niezgodność z prawem<sup>14</sup>.

Warto w tym miejscu podkreślić, że w doktrynie występuje również pogląd przeciwny wskazujący, że użyty przez ustawodawcę termin „niezgodne z prawem” jest tożsamy z „bezprawnością” w rozumieniu cywilnoprawnym. Przedstawiciele tego poglądu podkreślają, że za takim rozumieniem omawianego terminu przemawia wykładnia systemowa, funkcjonalna oraz komparatystyczna. Ich zdaniem przerzucenie czynów niedozwolonych zgodnych z prawem, lecz niezgodnych z zasadami współżycia społecznego, do hipotezy art. 417<sup>2</sup> k.c. jest niedopuszczalne ze względu na fakt, iż na gruncie prawa cywilnego ocenianie czynności sprzecznej z zasadami współżycia społecznego jako zgodnej z prawem jest nie do przyjęcia<sup>15</sup>.

Przedstawiciele tego poglądu podkreślają także, że TK w wyroku z dnia 23 września 2003 r.<sup>16</sup> stanął na stanowisku, iż pojęcie bezprawności nie jest tożsame na gruncie całego systemu prawa, określając jednocześnie, że w wypadku gdy szkodę wyrządził funkcjonariusz przy wykonywaniu czynności władczych, reżim prawny jak i pojęcie bezprawności tworzy k.c., a w przypadku decyzji administracyjnej, reżim ten tworzy k.p.a.<sup>17</sup> Należy jednak pamiętać, że wspomniany wyrok zapadł jeszcze w okresie obowiązywania art. 160 k.p.a.

<sup>13</sup> M. Safjan, *Odpowiedzialność...*, *op. cit.*, s. 39–40.

<sup>14</sup> Zob. przykładowo wyrok Sądu Apelacyjnego w Szczecinie z dnia 27 lutego 2014 r., sygn. akt I ACa 880/2013, [www.orzeczenia.ms.gov.pl](http://www.orzeczenia.ms.gov.pl), zgodnie z którym „Przesłankę bezprawności ujętą w art. 417 k.c. należy ujmować ściśle, jako zaprzeczenie zachowania uwzględniającego nakazy i zakazy wynikające z normy prawnej – z wyłączeniem norm moralnych, obyczajowych, zasad współżycia społecznego. Chodzi tu więc o niezgodność z konstytucyjnie rozumianymi źródłami prawa, czyli Konstytucją, ustawami, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi, rozporządzeniami oraz prawem stanowionym przez Unię Europejską”.

<sup>15</sup> Zob. E. Bagińska, *op. cit.*, s. 322–334.

<sup>16</sup> Wyrok TK z 23 września 2003 r., sygn. akt K 20/02, OTK 2003 Nr 7A, poz. 76.

<sup>17</sup> Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego, tekst jedn. Dz.U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 ze zm. Zob. E. Bagińska, *op. cit.*, s. 326–327.

**Przesłanka niezgodności z prawem  
w ramach szkód spowodowanych wydaniem niezgodnego z prawem  
prawomocnego orzeczenia lub ostatecznej decyzji**

W ramach odpowiedzialności, o której mowa w art. 417<sup>1</sup> § 2 k.c., konieczne jest stwierdzenie niezgodności z prawem we właściwym postępowaniu badającym legalność aktu lub orzeczenia. Legalność rozumianą jako zgodność z normami prawnymi występującymi w ramach konstytucyjnych źródeł prawa opisaną we właściwych przepisach proceduralnych<sup>18</sup>. Nie sposób zatem stosować art. 417<sup>1</sup> § 2 k.c. do decyzji administracyjnych czy orzeczeń zgodnych z prawem w rozumieniu właściwych przepisów proceduralnych, lecz bezprawnych w rozumieniu k.c. w sytuacji, w której sam przepis odwołuje się do stwierdzenia niezgodności z prawem ocenianej przy zastosowaniu odpowiednich instytucji występującej w danych przepisach proceduralnych.

W przedmiocie odpowiedzialności, o której mowa w art. 417<sup>1</sup> § 2 k.c., w zakresie, w jakim dotyczy on prawomocnego orzeczenia sądu, wskazuje się ponadto na konieczność wystąpienia niewątpliwej sprzeczności z zasadniczymi i niepodlegającymi różnej wykładni przepisami, z ogólnie przyjętymi standardami rozstrzygnięć (dyskrecjonalności) albo wydania orzeczenia w wyniku szczególnie rażąco błędnej wykładni lub niewłaściwego zastosowania prawa, które jest oczywiste i nie wymaga głębszej analizy prawniczej<sup>19</sup>. Konieczność zawężenia definicji niezgodności z prawem w zakresie spraw dotyczących odpowiedzialności za szkody spowodowane wydaniem niezgodnego z prawem orzeczenia sądu ma swoją genezę w specyfice władzy sądowniczej, wyposażonej w atrybut niezawisłości sędziowskiej<sup>20</sup>.

Działalność sądownicza wymaga umożliwienia sędziom dokonywania interpretacji i stosowania prawa zgodnie z własnym sumieniem oraz do korzystania z dyskrecjonalnej władzy, wobec tego tylko oczywiste naruszenie norm prawnych powinno stanowić podstawę dla dochodzenia ewentualnych roszczeń odszkodowawczych.

<sup>18</sup> Zob. E. Bagińska, *op. cit.*, s. 323–324.

<sup>19</sup> Wyrok SN z dnia 25 kwietnia 2014 r. sygn. akt II CNP 60/2013, [www.sn.pl](http://www.sn.pl), w którym Sąd Najwyższy wskazuje także, że „Niezgodność z prawem powodująca powstanie odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa [w przypadku odpowiedzialności za szkody spowodowane wydaniem niezgodnego z prawem prawomocnego orzeczenia] musi mieć charakter kwalifikowany, elementarny i oczywisty, tylko bowiem w takim wypadku orzeczeniu sądu można przypisać cechy bezprawności. Jeżeli zatem sędzia nie wykracza poza obszar przyznanej mu swobody, pozostaje w zgodzie z własnym sumieniem i prawidłowo dobiera standardy orzecznicze, to działa w ramach porządku prawnego nawet jeśli, wydane orzeczenie – oceniane *a posteriori* jest obiektywnie niezgodne z prawem”. Zob. także wyrok SN z dnia 13 lutego 2014 r., sygn. akt V CNP 32/2013, [www.sn.pl](http://www.sn.pl) oraz wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 7 maja 2014 r., sygn. akt I ACa 133/2013, [www.orzeczenia.ms.gov.pl](http://www.orzeczenia.ms.gov.pl).

<sup>20</sup> Zob. wyrok Sądu Apelacyjnego w Katowicach z dnia 20 lutego 2014 r., sygn. akt I ACa 1111/2013, [www.orzeczenia.ms.gov.pl](http://www.orzeczenia.ms.gov.pl).

## Przesłanka niezgodności z prawem a prawo Unii Europejskiej

Kwestia bezpośredniego stosowania norm prawa Unii Europejskiej wykracza znacznie poza zakres tematyczny niniejszego artykułu, jednakże na potrzeby dalszych rozważań należy wskazać, że z zasady prymatu prawa Unii Europejskiej nad prawem krajowym oraz z zasady bezpośredniego skutku prawa Unii Europejskiej wynika, iż Unia Europejska stanowi nowy porządek prawny, który w razie kolizji z porządkiem krajowym ma nad nim pierwszeństwo, a normy wskazanego systemu znajdują zastosowanie zarówno do państw członkowskich, jak i pochodzących z nich jednostek<sup>21</sup>. Należy jednak podkreślić, że wskazane zasady nie dotyczą wszystkich rodzajów prawa Unii Europejskiej a jedynie tych, które są wiążące i mogą stanowić dla jednostki źródło uprawnień<sup>22</sup>.

Z orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości wynika, że istnieją trzy przesłanki właściwe dla przypisania państwu członkowskiemu odpowiedzialności za szkody wyrządzone jednostkom poprzez naruszenie prawa Unii Europejskiej, a mianowicie:

- 1) naruszona norma prawna jest dla jednostek źródłem uprawnień,
- 2) naruszenie jest wystarczająco istotne,
- 3) istnieje bezpośredni związek przyczynowy między naruszeniem ciężącego na państwie zobowiązania a poniesioną przez poszkodowanego szkodą<sup>23</sup>.

Należy podkreślić, że system prawa Unii Europejskiej nie przewiduje odrębnego trybu dla dochodzenia roszczeń odszkodowawczych związanych z naruszeniem przez organy wykonujące władzę publiczną norm prawa unijnego, a zatem tryb dochodzenia roszczenia powinien być ustalony w ramach ustawodawstwa krajowego. Natomiast w razie braku szczegółowego rozwiązania wskazanej kwestii omawiane uprawnienie powinno być realizowane w ramach trybu właściwego dla dochodzenia roszczeń odszkodowawczych dotyczących naruszenia przez władzę publiczną norm prawa krajowego. Zastosowany tryb nie może wprowadzać przesłanek, które byłyby bardziej restrykcyjne niż wskazane powyżej, co nie wyklucza możliwości dochodzenia odpowiedzialności państwa na mniej restrykcyjnych zasadach na podstawie regulacji prawa krajowego<sup>24</sup>.

<sup>21</sup> Wskazany wniosek wynika bezpośrednio z treści wyroku TS z dnia 5 lutego 1963 r., sprawa 26/62 NV Algemene Transport- en Expeditie Onderneming van Gend & Loos przeciwko Nederlandse administratie der belastingen, <http://curia.europa.eu/> oraz wyroku TS z dnia 9 marca 1978 r. w sprawie 106/77 Amministrazione delle Finanze dello Stato przeciwko Simmenthal SA, <http://curia.europa.eu>.

<sup>22</sup> W pierwszej kolejności będzie to prawo pierwotne i rozporządzenia. W zakresie problematyki bezpośredniego stosowania dyrektyw zob. wyrok TS z dnia 4 grudnia 1974 r. w sprawie 41/74 Yvonne Van Duyn przeciwko Home Office, <http://curia.europa.eu>.

<sup>23</sup> Zob. wyrok TS z dnia 5 marca 1996 r. w sprawach połączonych C 46/93 i C 48/93, Brasserie du Pêcheur i Factortame, <http://curia.europa.eu/> oraz wyrok TS z dnia 30 września 2003 r. w sprawie C 224/01 Gerhard Köbler przeciwko Republik Österreich, <http://curia.europa.eu>.

<sup>24</sup> N. Półtorak, *Odpowiedzialność Skarbu Państwa z tytułu naruszenia prawa Unii Europejskiej – czy polskie prawo i orzecznictwo respektują wymogi prawa unijnego?*, „Transformacje Prawa Prywatnego” 2011, nr 3 oraz wyrok TS z dnia 5 marca 1996 r. w sprawach połączonych C 46/93 i C 48/93, Brasserie du Pêcheur i Factortame, <http://curia.europa.eu>.



Występujący obecnie w Polsce model odpowiedzialności odszkodowawczej władzy publicznej oparty o zobiektywizowaną przesłankę niezgodności z prawem nie narusza wskazanych przez Trybunał Sprawiedliwości przesłanek, a ponadto nie wprowadza konieczności zaistnienia kwalifikowanego (tj. wystarczająco istotnego) naruszenia. Mając powyższe na uwadze, należy ocenić, że roszczenie odszkodowawcze dotyczące naruszenia prawa Unii Europejskiej powinno być dochodzone w tym samym trybie co roszczenie dotyczące naruszenia prawa krajowego, a zatem w oparciu o tą samą zobiektywizowaną przesłankę niezgodności z prawem.

### **Ocena zaistnienia niezgodności z prawem danego działania lub zaniechania**

Jak już wskazano, organ sprawujący władzę publiczną wykonuje ją w sposób oraz w formie przewidzianej przepisami prawa, dokonując określonych prawem czynności i tylko naruszenie wskazanych norm może prowadzić do powstania odpowiedzialności odszkodowawczej władzy publicznej. Warto podkreślić, że dla tej odpowiedzialności nie będzie miała znaczenia waga naruszonych przepisów prawnych, jeżeli tylko poszkodowany wykaże powstanie szkody oraz związek przyczynowy<sup>25</sup>. Źródłem szkody może być zatem każde naruszenie przepisów, nawet regulaminów wewnętrznych w sytuacji, w której zawarte tam normy miałyby walor gwarancyjny<sup>26</sup>.

Oceny, czy w danej sytuacji zaistniało niezgodne z prawem działanie, najłatwiej dokonać posługując się metodą, którą można nazwać – metodą dyferencyjną. W ramach wskazanej metody powinniśmy porównać ze sobą dwa działania – pierwsze to działanie oceniane (to, jakie podjęła dana jednostka organizacyjna w danej sprawie) – drugie to hipotetyczne działanie modelowe („wzór ustawowy”), obejmujące działanie, jakie winna podjąć jednostka organizacyjna w danym stanie faktycznym na tle obowiązujących przepisów materialnoprawnych, procesowych oraz systemowych.

Zarysowane hipotetyczne działanie modelowe powinno uwzględniać jednak sferę ustawowo zagwarantowanej swobody danego podmiotu. Przykładowo działanie sędziego mieszczące się w ramach hipotetycznego działania modelowego uwzględniającego konieczność umożliwienia sędziom dokonywania interpretacji i stosowania prawa zgodnie z własnym sumieniem oraz do korzystania z dyskrecyjnej władzy, a także zachowania niezawisłości sędziowskiej, nigdy nie będzie mogło zostać uznane za niezgodne z prawem, a zatem jak wskazuje SN w wyroku z dnia 25 kwietnia 2014 r.

<sup>25</sup> Zob. wyrok SN z dnia 19 kwietnia 2012 r., sygn. akt IV CSK 406/2011, OSNC 2012/C, poz. 68.

<sup>26</sup> Zob. K. Matuszyk, M. Safjan, *op. cit.*

jeżeli [...] sędzia nie wykracza poza obszar przyznanej mu swobody, pozostaje w zgodzie z własnym sumieniem i prawidłowo dobiera standardy orzecznicze, to działa w ramach porządku prawnego nawet jeśli, wydane orzeczenie – oceniane *a posteriori* jest obiektywnie niezgodne z prawem<sup>27</sup>.

## Wnioski końcowe

Wobec powyższego ustawodawca nieprzypadkowo wprowadza w przepisach art. 417, 417<sup>1</sup> § 2, § 3, oraz § 4 k.c. przesłankę określoną jako niezgodność z prawem. Jest to przesłanka oderwana od cywilnoprawnego znaczenia bezprawności. Jej autonomiczne znaczenie służy racjonalnemu ukształtowaniu odpowiedzialności odszkodowawczej dotyczącej niezgodnych z prawem zachowań władczych, która jest w swej istocie odpowiedzialnością cywilnoprawną, jednakże odnosi się do działań władczych, których legalność może być badana jedynie pod kątem zgodności z przepisami prawa regulującymi ich ustrój, procedury działania oraz zakres kompetencyjny, z koniecznością uwzględnienia prawnie zagwarantowanej swobody danej jednostki wykonującej władzę publiczną.

---

<sup>27</sup> Wyrok Sądu Najwyższego – Izba Cywilna z dnia 25 kwietnia 2014 r., sygn. akt II CNP 60/2013, [www.sn.pl](http://www.sn.pl).